



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 14 de março de 2019.

Parecer nº 26/2019 - GTA

Ref.: Processo: E-07/509.453/2010

Análise acerca da suposta ocorrência de prescrição intercorrente. Consulta formulada pela área técnica do Inea. Parecer no sentido da inoccorrência de prescrição.

I. RELATÓRIO

1.1. – Histórico do processo

Trata-se de consulta administrativa formulada pela Diretoria de Pós-Licença - DIPOS, acerca da suposta prescrição intercorrente ocorrida durante a apuração de infração administrativa ambiental em face de Veja Engenharia Ambiental LTDA.

Diante disto, no exercício do controle de legalidade dos atos desta Autarquia (art. 33, inciso I do Decreto Estadual 41.628/2009), será exposto, adiante, entendimento desta Procuradoria a respeito do instituto da prescrição intercorrente, bem como será analisado o caso em apreço.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Da prescrição intercorrente

É cediço que na relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos sobre as pretensões e direitos de cada parte¹. A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono do processo é denominada prescrição².

A previsão do instituto da prescrição no ordenamento administrativo imprime uma lógica que, associada à Segurança Jurídica, garante a estabilidade necessária na relação do Estado com o indivíduo. E, nesse sentido, ela atua enquanto síntese daquelas garantias efetivadas por intermédio da ação do Estado, no que se refere à confiança da Lei no tempo.

Ao se referir acerca do papel do tempo, especialmente no âmbito jurídico, destaca Sílvio de Salvo Venosa,³ que “(...) o exercício de um direito não pode ficar pendente indefinidamente. Deve ser exercido pelo titular dentro de determinado prazo. Não ocorrendo isso, perde o titular a prerrogativa de fazer valer seu direito”. E isso já demonstra o seu papel na construção e manutenção da estrutura dos direitos.

Como se sabe, o procedimento administrativo ambiental é regido pela Lei Estadual nº 3.467/00, que “dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências”, complementado pelo Decreto nº 41.628/09⁴. Contudo, é possível que se apliquem, subsidiariamente, as normas constantes na Lei Estadual nº 5.427/09, que disciplina o processo administrativo no Rio de Janeiro, por força do artigo 75 desta lei⁵.

¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 588.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 772.

³ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: parte geral*. v. 1. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 611.

⁴ Estabelece a estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, criado pela Lei nº 5.101, de 04 de outubro de 2007, e dá outras providências.

⁵ Art. 75 – Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por legislação própria, aplicando-se-lhes os princípios e, subsidiariamente, os preceitos desta Lei.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

No que tange à pretensão punitiva da Administração Pública estadual do Rio de Janeiro, dispõe o art. 74 da Lei 5.427/2009:

Art. 74. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Estadual, direta e indireta, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§2º Interrompe-se a prescrição:

- I. pela notificação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
- II. por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
- III. pela decisão condenatória recorrível.

Depreende-se da leitura do precitado dispositivo a existência de dois tipos de prescrição da ação punitiva da Administração Estadual, a quinquenal e a intercorrente. Aduz o *caput* do artigo que o direito de punir da Administração Pública Estadual prescreve em cinco anos, contados a partir da data do ato ilícito praticado. Já o § 1º dispõe que ocorrerá prescrição intercorrente nos procedimentos administrativos paralisados por mais de três anos.

No que se refere à prescrição quinquenal, verifica-se pela simples análise dos autos que a mesma não ocorreu, pois se constatou a ocorrência de infração ambiental em 16/03/2011 e foi lavrado Auto de Infração em 29/08/2013 visando a aplicação da sanção pertinente.

Nota-se que o lapso temporal supracitado não atinge o previsto no *caput* do art. 74 da Lei 5.427/2009, qual seja, cinco anos. Desta forma verifica-se que não ocorrerá prescrição quinquenal no presente processo.

Em relação à prescrição intercorrente, ou seja, aquela em que o prazo flui em razão da paralisação do curso processual, tem-se que a sua consumação é averiguada diante de





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

atos “internos” do processo. Para que ocorra a prescrição intercorrente são necessários alguns elementos, quais sejam: (I) início do procedimento administrativo ou lavratura do auto de constatação; (II) paralisação do feito por mais de três anos; e (III) inoccorrência de causas de interrupção da prescrição (julgamento ou despacho);

A redação do § 1º do art. 74 dispõe que “*Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, (...)*”. Neste contexto, vale dizer que “procedimento administrativo paralisado” não é aquele que passou mais de um dia sem que qualquer ato fosse praticado, mas sim o processo cujo momento processual subsequente é a realização de julgamento ou despacho, sem empecilho algum à realização destes atos (situação de pendência)⁶.

Desta forma, por disposição expressa da Lei 5.427/2009, o prazo de três anos tem início em qualquer processo punitivo, quando a Administração deveria realizar julgamento ou despacho e não o fez, sendo que a implementação do ato pendente (julgamento ou despacho) interrompe o prazo da prescrição intercorrente, que só volta a correr quando o processo, novamente, estiver pendente de julgamento ou de despacho⁷.

Tal disposição legal coaduna-se com o Princípio do Impulso Oficial, segundo o qual, cabe à administração realizar os atos necessários à movimentação do Processo Administrativo.

Desta feita, o despacho ou julgamento referido no § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009, deve ser visto como aquele que tenha por objetivo dar efetividade ao impulso oficial, ou seja, despachos que representem diligências vazias de objetivos, sem escopo prático significativo, não são causas de interrupção da prescrição.

⁶ Entendimento do Parecer nº 991-2009/PGF/PFE – Anatel, que se coaduna com entendimento desta Procuradoria.

⁷ Op. Cit.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Ao tratar dos casos de prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos federais e possíveis causas de interrupção da contagem, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) se manifestou da seguinte forma:

(...) **Como é cediço, consuma-se a prescrição intercorrente quando a Administração Pública Federal se mantém na inércia ao longo de um triênio, ou seja, a prescrição intercorrente acontece se o processo administrativo persistir, por três anos, estático, "pendente de julgamento ou despacho"**

Nesse sentido prescreve o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99: (...). *A contrario sensu*, quaisquer atos que deem impulso ao processo administrativo sancionador, **consubstanciando uma atuação positiva da Administração**, casos, entre outros, dos informes técnicos e das manifestações jurídicas -, rompem o estado de inércia e induzem o efeito de interromperem o prazo da prescrição intercorrente prevista no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99.

(...)

Dito de outra forma, o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99 dispõe que a prescrição se consuma se o processo administrativo ficar parado por mais de três anos, "pendente de julgamento ou despacho", trazendo, pois, em seu próprio texto, o fato causador da interrupção da prescrição, qual seja, qualquer ato da autoridade competente que caracterize impulso processual".

(REsp 1.598.551/PR, Rel. Ministra Regina Helena Costa, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/08/20, DJe 02/09/2016)

Verifica-se que a Primeira Turma do STJ entende que o ato administrativo que interrompe a prescrição precisa ter caráter de impulso oficial ao processo, em obediências aos termos legais. Portanto, todo e qualquer despacho vazio e de mero expediente não devem ser considerados como causa de interrupção da prescrição.

2.2 – Análise do caso concreto

In casu, durante o procedimento de apuração de infração ambiental, não se observou, em tempo algum, qualquer pendência de julgamento ou despacho por mais de 3 (três) anos que ensejasse a prescrição intercorrente do presente expediente.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Extrai-se dos autos que a maior paralisação do processo sem julgamento ou despacho com impulso oficial foi pelo período de 2 (dois) anos e 6 (seis) meses, isto é, da devolução do processo após as vistas do Autuado, em 16/10/2014 – fl. 27, até o despacho que reconheceu a inércia do Autuado em relação à apresentação do Recurso Administrativo (verso da fl. 27), em 05/04/2017.

Assim, considerando que os citados atos tiveram escopo prático e com impulso oficial, interrompendo, portanto, a situação de pendência dos autos, o requerido arquivamento dos autos com base no Artigo 74, § 1º não se sustenta.

Desta feita, em respeito ao devido processo legal e a não ocorrência da prescrição intercorrente, sugere-se o regular prosseguimento do P.A.

III. DA CONCLUSÃO

- I. É cediço que na relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos sobre as pretensões e direitos de cada parte. A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono do processo é denominada prescrição;
- II. O § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009 dispõe que *“Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimentos da parte interessada (...)”*;
- III. Desta feita, é entendimento desta Procuradoria que o despacho ou julgamento referido neste dispositivo, deve ser visto como aquele que tenha por objetivo dar efetividade ao impulso oficial, ou seja, despachos que representem diligências vazias de objetivos, sem escopo prático significativo, não são causas de interrupção da prescrição;





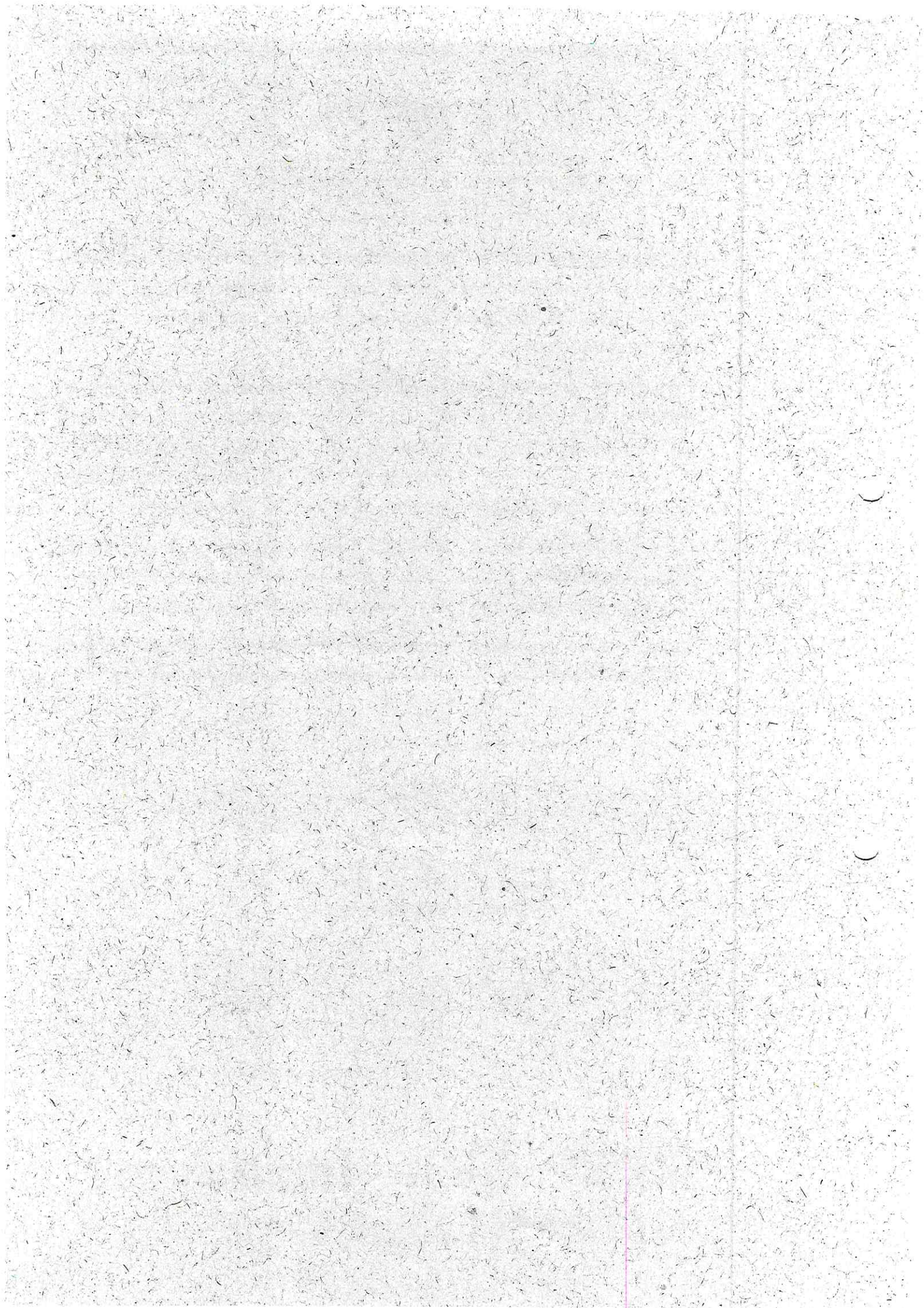
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

- IV. **No caso em tela**, durante o procedimento de apuração de infração ambiental, não se observou, em tempo algum, qualquer pendência de julgamento ou despacho por mais de 3 (três) anos que ensejasse a prescrição intercorrente do presente expediente;
- V. Extrai-se dos autos que a maior paralisação do processo sem julgamento ou despacho com impulso oficial foi pelo período de 2 (dois) anos e 6 (seis) meses, isto é, da devolução do processo após as vistas do Autuado, em 16/10/2014 – fl. 27, até o despacho que reconheceu a inércia do Autuado em relação à apresentação do Recurso Administrativo (verso da fl. 27), em 05/04/2017;
- VI. Assim, considerando que os citados atos tiveram escopo prático e com impulso oficial, interrompendo, portanto, a situação de pendência dos autos, o requerido arquivamento dos autos com base no Artigo 74, § 1º não se sustenta;
- VII. Desta feita, em respeito ao devido processo legal e a não ocorrência da prescrição intercorrente, sugere-se o regular prosseguimento do P.A;

É o parecer que submeto à apreciação de V.Sa., S.m.j.

Guilherme Teixeira Araujo
Assessor Jurídico / ID: 5073427-0
GEDAM / Procuradoria do INEA







GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

VISTO

APROVO o Parecer nº 26/2019 - GTA, da lavra do assessor jurídico Guilherme Teixeira Araujo, relativo ao processo administrativo n. E-07/509.453/2010.

Devolva-se à **SUPGER**, com vistas à **SUPBIG**, para adoção das medidas necessárias tendentes à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 14 de março de 2019.


Rafael Lima Daudt d'Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea



